

Article

« L'encadrement juridique de la conditionnalité des accords de confirmation du Fonds monétaire international »

Clément Samson

Études internationales, vol. 19, n° 4, 1988, p. 651-671.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/702417ar>

DOI: 10.7202/702417ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

L'ENCADREMENT JURIDIQUE DE LA CONDITIONNALITÉ DES ACCORDS DE CONFIRMATION DU FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL

Clément SAMSON*

ABSTRACT — *The Legal Formulation of the Conditionality of the International Monetary Fund's Stand-By Agreements*

The International Monetary fund agrees on stand-by agreements with a large number of countries of the world, allowing these countries to obtain substantial lines of credit. These agreements are made up of a group of conditions, where the generic term "conditionality" originates. This notion has been all the more legally formulated since the Fund's decision taken on March 2nd, 1979. The author of this article looks into each one of the 12 paragraphs and underlying principles that constitute the decision. Afterwards, the author examines paragraph 3 in detail, which enacts that these stand-by agreements are not international agreements, and analyses the reasons motivating such a decision on behalf of the Fund. The author also deals with the underlying issue of the legal type of international convention that a stand-by agreement may constitute: the "gentleman's agreement" or the unilateral mandatory declaration or the unenforceable agreement. Finally, the text ends with the review of the principal sanctions linked to the infringement of the stand-by agreement standards.

La conditionnalité est l'ensemble des politiques que les pays utilisant les ressources du Fonds Monétaire International doivent suivre pour résoudre leurs difficultés de balance des paiements.¹

Ces politiques économiques doivent être conformes aux Statuts du Fonds. Celles-ci visent dans des mesures différentes chacun des membres du Fonds ayant adhéré à un accord de confirmation et ont pour but de diminuer, dans un délai raisonnable, les déficits de balance des paiements. Il ne s'agit pas d'éliminer ces déficits au risque de les transformer en surplus et, par conséquent, de créer dans un autre pays un déficit. La conditionnalité ne vise à éliminer à moyen terme que les déficits de balance des paiements insoutenables.²

* *Avocat de pratique privée, membre de l'étude Joli-Cœur, Lacasse, Simard et Associés de Ste-Foy et Trois-Rivières, Québec.*

1. A.W. HOOKE, *Le Fonds Monétaire International: Évolution, structure et activités*, Série des brochures du Fonds Monétaire International (37-F), Washington, 1983, p. 39.
2. « Une balance des paiements est réputée viable quand la balance courante peut être financée par des entrées de capitaux compatibles avec les perspectives de développement du pays et sans que soient nécessaires des restrictions en matière commerciale et de paiements. » — *Bulletin du FMI*, édition spéciale de septembre 1987, p. 10.

La conditionnalité n'est pas un catalogue de normes strictes. Les Statuts du Fonds ne donnent pas de normes précises. Ni les règles ou règlements, pas plus que les décisions ne définissent de façon nette et précise ces mesures à l'avance.³ Le fonds préfère y aller au cas par cas, tout en respectant l'égalité des États et le principe que plus les problèmes économiques sont importants, plus de ressources sont engagées, plus de conditions assortiront l'accord de confirmation. C'est pourquoi le Fonds accepte une certaine souplesse dans l'application des politiques économiques et respecte les choix sociaux et culturels des pays débiteurs.

La dette des pays en développement atteignait en 1987 près de 1200 milliards de dollars.⁴ Le montant des financements accordés (renouvelés ou nouveaux) au titre d'accords de confirmation par le Fonds a atteint près de 34.6 milliards de DTS (droit de tirages spéciaux) au 30 avril 1986.⁵ À peine un peu plus de 6 milliards de DTS parmi ces financements ne sont pas l'objet de conditionnalité puisque, comme nous le verrons, aucune conditionnalité ne touche la première tranche de crédit, soit la tranche de réserve.

Cela revient donc à dire que la conditionnalité n'affecte directement que 2.4 % des prêts mondiaux aux pays en développement. Nonobstant ce maigre impact, les accords de confirmation ont un effet d'entraînement sur l'ensemble des prêts mondiaux. Ainsi, en 1984, le Fonds, lors de la renégociation de certains prêts aux pays en développement, avait lié, de concert avec les banques privées, le rééchelonnement des prêts à la conditionnalité, ce qui représente plus de 20 % de la dette des pays en développement envers les banques privées.⁶ De là, toute l'importance de la conditionnalité.

Cette étude se veut un examen de l'encadrement juridique de la conditionnalité. Plus particulièrement, l'encadrement prévalant aujourd'hui et ce, depuis la décision du Fonds du 2 mars 1979, retiendra notre attention. Nous nous attarderons ensuite sur les raisons pour lesquelles un accord de confirmation n'a pas de connotation contractuelle. Finalement, nous aborderons les sanctions qui sont rattachées à la transgression de ces ententes.

Imperceptiblement, la présente étude traitera des divers types de financements du Fonds: le financement compensatoire, le financement des stocks régulateurs, l'accord élargi, le financement supplémentaire, l'accès élargi aux ressources et la facilité d'ajustement structurel, le principe de conditionnalité demeurant le même pour chacun de ces accords. La norme de conditionnalité entre ces divers types d'accords demeure la même, sauf que, dans certains cas, l'assurance donnée par le pays qu'il mettra en place les mesures d'ajustement, est plus grande.⁷

3. Dans l'ordre hiérarchique légal du Fonds, nous retrouvons, les Statuts, ensuite la Réglementation générale comprenant les règles et règlements, et finalement les décisions du Conseil du Fonds.

4. *Communiqué de presse émis par le Fonds et la Banque Mondiale lors de leurs assemblées générales en septembre 1987.*

5. *Rapport annuel 1986 du Fonds Monétaire International*, Fonds Monétaire International, Washington, 1986, pp. 52-53.

6. *Rapport annuel 1984 du Fonds Monétaire International*, Fonds Monétaire International Washington, 1984, p. 100.

7. Paul COULBOIS, *Le système monétaire international face aux déséquilibres*, Paris, Economica, 1982. pp. 86-87

I – LA DÉCISION DU 2 MARS 1979

Le 2 mars 1979, le Fonds a adopté une décision⁸ portant sur l'utilisation de ses ressources générales et les accords de confirmation. Sans faire l'apologie des écrits juridiques du Fonds depuis les accords de Bretton Woods, il s'agit sûrement d'une des plus importantes décisions du Conseil du Fonds, décision que nous nous emploierons d'ailleurs à étudier et commenter.

Cette décision est composée de 12 paragraphes que nous étudierons un par un.

1. – Les États membres doivent être incités à adopter des mesures correctives – à l'appui desquelles ils peuvent utiliser les ressources générales du Fonds conformément aux politiques de celui-ci – pour surmonter sans tarder les difficultés auxquelles se heurte déjà leur balance des paiements ou pour empêcher que de telles difficultés ne surgissent. C'est, entre autres, à l'occasion des consultations au titre de l'article IV que le Fonds peut examiner avec les États membres les programmes d'ajustement – y compris les mesures correctives – qui lui permettent d'approuver des accords de confirmation.

L'obligation à la consultation se retrouve à treize endroits dans les Statuts du Fonds. Le principe est amplement repris dans cette décision. À trois occasions dans celle-ci, soit aux paragraphes 1, 5 et 11 de cette décision, ce principe est respectivement émis, d'abord à des fins préventives, ensuite dans le cadre obligationnel, et finalement dans un but d'amélioration de la conditionnalité.

Pour démontrer l'importance accordée à la prévoyance, le Fonds, dans le cadre de la révision de ses politiques de conditionnalité, a favorisé celle-ci dans un premier paragraphe. Tout État est incité à demander un accord de confirmation (que l'on appellera « symbolique ») même s'il n'a pas pour l'instant besoin de liquidités vu un excédent dans sa balance des paiements, ou s'il ne connaît que des problèmes mineurs d'ajustement de cette même balance. Le but de cette méthode sera, pour le Fonds, de pouvoir recommander à un pays membre des mesures correctives alors qu'autrement, il ne pourrait le faire. C'est également par ce paragraphe que les pays peuvent obtenir un accord de confirmation qui, comme nous le verrons, permettra aux pays de pouvoir obtenir du financement privé.

Comme le souligne Marie-France L'Héritau, dans son récent volume sur le FMI⁹, la conditionnalité s'inscrit ainsi explicitement dans le cadre d'une mission générale de surveillance du FMI sur les pays membres. Maintenant et contrairement à autrefois, les programmes d'ajustement ne sont pas présentés comme une condition du caractère renouvelable des ressources du Fonds, mais c'est au contraire à l'appui des mesures correctives suggérées par celui-ci que les pays peuvent utiliser ses ressources. D'ailleurs, au paragraphe 7 de cette décision, sur lequel nous reviendrons, il est même dit que le pays peut être tenu, dans certains cas, avant

8. Décision n° 6056-(79/38), *Recueil de décisions du Fonds Monétaire International*, dixième édition, Washington, Fonds Monétaire International, 1983.

9. Marie-France L'HÉRITAU, *Le FMI et les pays du Tiers-Monde*, Paris, Presses Universitaires de France, 1986, p. 119.

l'entrée en vigueur d'un accord de confirmation, d'adopter des mesures correctives, preuve que le Fonds exige du pays membre des actes de bonne volonté avant même qu'il contribue par l'émission de droits de tirages spéciaux.¹⁰

Ce paragraphe contient le premier principe de la nouvelle vision de la conditionnalité: plus on diffère l'adoption de mesures correctives, plus il est difficile de remédier aux difficultés de paiements et, par conséquent, plus est rigoureuse la conditionnalité qui est liée à l'utilisation des ressources du Fonds.¹¹

2. — La durée normale d'un accord de confirmation sera d'un an. Toutefois, elle pourra être prolongée si un État membre en fait la demande et si le Fonds estime que cette prolongation est nécessaire pour permettre à cet État d'appliquer avec succès son programme d'ajustement. Elle pourra, dans certains cas, être portée à un maximum de trois ans.

Les accords de confirmation n'avaient pas de durée fixe avant 1979. Avant 1954, ils étaient habituellement convenus pour une durée de six mois. À compter de cette année-là, ils sont passés à un an au maximum. La pratique voulait aussi que ces accords soient reconduits de six mois en six mois. Vu l'avènement des clauses de consultation qui obligeaient les parties à se rencontrer, le Fonds a décidé de pouvoir prolonger ces accords à des périodes de un à trois ans.

Plus fondamentalement, les problèmes du Tiers-Monde trouvent réponse dans ce paragraphe complété par le paragraphe 10. Les problèmes d'ajustement de base de ces pays sont à plus long terme. La définition élastique que le Fonds a du mot conditionnalité lui permet de combattre les déficits de balance des paiements en s'attaquant à la racine de leurs déficits, leurs raisons de sous-développement. Ainsi, par ce paragraphe, le programme de « facilité élargie » ou celui d'« ajustement structurel » ont légalement pu prendre leur envol. C'est aussi ces derniers programmes qui posent problème car ceux-ci sont à long terme et les ajustements sont plus importants, permettant ainsi au Fonds d'avoir une plus grande influence sur les activités nationales d'un pays.

3. — L'accord de confirmation n'est pas un accord international; aussi conviendra-t-il d'éviter que son libellé, ainsi que celui de la lettre d'intention, ait une connotation contractuelle.

Ce paragraphe reprend sensiblement ce qui a été adopté par le Fonds en 1968 (il s'agit de la décision du Fonds qui a prévalu jusqu'à l'adoption de celle sous étude) puisque le paragraphe 7 de cette décision disait que: « Étant donné le caractère des assurances de tirages, on évitera d'employer le style contractuel dans les documents qui y ont trait. » Il s'agissait cependant de la première indication sur le caractère des assurances de tirages depuis l'avènement du Fonds.

Plusieurs raisons militent en faveur de ce paragraphe, certaines plus avouées que d'autres. Cependant, cette philosophie peut être contestée. Nous examinerons

10. Il s'agit de la « monnaie » créée par le Fonds et qui est constituée d'une part différente de cinq monnaies fortes: le dollar américain, le deutsche mark, le franc français, le yen et la livre sterling.

11. HOOKE, *op. cit.*, p. 44.

cette question bien particulière dans la section intitulée: L'accord de confirmation, traité international ?

4. — Lorsqu'il aidera les États membres à élaborer leurs programmes d'ajustement, le Fonds tiendra dûment compte de leurs objectifs politiques et sociaux sur le plan national, de leurs priorités économiques et de la situation dans laquelle ils se trouvent, y compris les causes de leurs difficultés de balances des paiements.

Malgré l'apparence toute libérale de ce paragraphe, deux limitations sont consacrées dans le principe ici émis de non-ingérence dans les politiques nationales d'un pays.

Par cette mesure, le Fonds consacre qu'à moins d'un objectif politique et social intérieur, d'une priorité économique ou d'une situation dans laquelle le pays se trouve, incompatible avec ceux du Fonds, celui-ci sera tenu de respecter la souveraineté de cet État. Par l'expression « les objectifs politiques et sociaux sur le plan national », le Fonds vise seulement les politiques orientées vers la stabilité politique ou sociale du pays, celle des « priorités économiques », une réalité un peu plus floue par laquelle le Fonds reconnaît que la stabilisation à court ou à moyen terme de ce pays doit finalement déboucher sur un meilleur développement à long terme, et finalement « la situation dans laquelle se retrouve le pays membre », la situation au sens large de ce pays où le Fonds sera obligé de respecter le type de gouvernement démocratiquement élu plus ou moins à gauche ou à droite.¹²

C'est d'ailleurs ce même paragraphe qui fait dire à Sydney Dell:

From the standpoint of a country committed, for political and social reasons, to planned development, any proposal for a stabilization program that would, in effect, take major decisions out of the hands of the planners and rely instead on determinations by the market inevitably appears to involve a political judgement outside the competence or responsibility of the IMF.¹³

Quand à la deuxième limitation, il s'agit de l'expression « tiendra dûment compte ». Joseph Gold, ex-directeur du service juridique du Fonds, a écrit à ce sujet que cette expression n'oblige pas le Fonds à admettre que ces considérations doivent l'emporter lorsque les répercussions sont telles que l'utilisation des ressources par ce pays est incompatible avec les buts du Fonds.

5. — Tous les accords de confirmation contiendront des clauses stipulant, dans chaque cas, les consultations qui devront avoir lieu. Ces clauses prévoient notamment des consultations qui auront lieu de temps à autre, aussi longtemps que l'État membre intéressé aura des achats non apurés dans les tranches supérieures de crédit. Ces clauses s'appliquent à tous les achats non apurés, qu'ils aient été effectués en vertu d'un accord de confirmation ou par voie d'autres transactions dans les tranches supérieures de crédit.

12. Joseph GOLD, *La conditionnalité*, Série des brochures du Fonds Monétaire International (31-F), Washington, 1979, p. 26.

13. Sydney DELL, *On Being Grandmotherly: The Evolution of IMF Conditionality*, International finance section of Princeton University, New Jersey, 1981, p. 20.

Ce paragraphe n'est pas nouveau en soi, il reprend dans son essence les paragraphes 1 et 2 de la décision du Fonds du 20 Septembre 1968. La consultation entre le Fonds et les pays membres n'est pas un phénomène récent. Depuis l'avènement du Fonds, dans le cadre de l'objectif de rétablissement d'un système général de convertibilité des monnaies, l'obligation de consultations régulières existe. Après avoir atteint cet objectif, les pays européens proposèrent que, vu l'aide que le Fonds est en mesure de fournir à ses membres, des rencontres de consultation aient lieu à chaque année. Voyant les emprunts augmenter auprès du Fonds, les membres concentrèrent leurs énergies sur ce problèmes lors des consultations.

Les consultations ont lieu à la demande du membre ou du Fonds à tout moment. Ces consultations ont lieu tant que le pays membre a des achats en cours dans les tranches supérieures de crédit.

Cela dit, cette pratique est quelque peu théorique. En plus de cette obligation conventionnelle,¹⁴ le Fonds a encore plusieurs moyens de contraindre un membre à la consultation. Treize cas où les consultations deviennent obligatoires sont encore prévus dans les Statuts du Fonds. Ainsi, par exemple, il y a obligation de consultation entre le Fonds et ses membres aux fins de la surveillance par le Fonds de la mise en place d'un cadre qui facilite les échanges de biens, de services et de capitaux entre les nations.¹⁵

6. — Les clauses d'échelonnement et de bonne exécution seront omises dans les accords de confirmation qui n'excèdent pas les limites de la première tranche de crédit. Elles figureront dans tous les autres accords de confirmation, mais elles ne seront applicables qu'aux achats effectués dans les tranches de crédit autres que la première.

C'est ce paragraphe qui prévoit la possibilité d'inscrire dans un accord de confirmation la conditionnalité sous forme de clauses d'échelonnement ou de bonne exécution. Ainsi, ce paragraphe a établi ce qui existe depuis la fin des années 1950. Avant 1950, l'accord de confirmation était conçu comme une ligne de crédit irrévocable.¹⁶

Ce paragraphe était déjà exprimé dans les paragraphes 3 et 4 de la décision du 20 septembre 1968. Ce paragraphe est complété par le paragraphe 9 qui traite du contenu des clauses de réalisation, leur étendue et leur nature.

7. — Le Directeur général recommandera au Conseil d'administration d'approuver la demande d'utilisation des ressources générales du Fonds dans les tranches de crédit formulée par un État membre lorsqu'il aura établi que le programme présenté par l'État membre est conforme aux dispositions et aux politiques du Fonds et qu'il aura des raisons de penser que

14. Conventionnelle, car la décision du Fonds n'a de portée légale que pour régir la rédaction des accords avec les pays membres.

15. Art. IV, section 3 b), *Statuts*, Fonds Monétaire International, Washington, 1987.

16. En 1956, dans un accord avec le Chili, pour la première fois, une clause prévoyait que le pays ne pouvait tout emprunter en une seule fois. C'était la première clause d'échelonnement. La première clause de réalisation fit, quant à elle, son apparition dans un accord avec le Paraguay en 1957 où il était prévu que si une chose particulière se réalisait, la ligne de crédit serait interrompue.

ce programme sera mis en œuvre. On peut s'attendre à ce que l'État membre prenne certaines mesures correctives avant que le Fonds n'approuve un accord de confirmation, mais seulement si ces mesures sont nécessaires pour permettre à cet État d'adopter et d'appliquer un programme conforme aux dispositions et aux politiques du Fonds. Dans ce cas, le Directeur général tiendra les administrateurs dûment informés de l'évolution des entretiens avec l'État.

Maître du contournement du politique par l'économique, le Fonds impose ainsi par de tels ajustements avant l'entrée en vigueur d'un accord de confirmation qu'un pays fasse montre de bonne foi dans l'application de telles mesures. De plus, cette mesure oblige certains pays membres à se conformer à certaines politiques fondamentales du Fonds, avant que ce pays n'utilise les ressources du Fonds. De façon pratique, d'après certains auteurs¹⁷, les conditions préalables consisteraient à exercer certaines actions sur le taux de change, à savoir dévaluer la monnaie nationale pour créer un climat propice à certains ajustements.

8. — Le Directeur général veillera à ce que l'application des politiques relatives à l'utilisation des ressources générales du Fonds soit coordonnée de façon adéquate dans le dessein de garantir à tous les États membres un traitement uniforme.

D'abord, il convient de dire que le terme « uniforme » ne s'entend pas dans le sens de « identique ».¹⁸ Ce principe égalitaire reconnu par le Fonds souffre dans son application à deux moments. Le traitement uniforme ne vaut que lorsque deux pays ont les mêmes données de base, or, puisqu'il n'y a pas de pays industrialisés qui empruntent au Fonds, le traitement des pays en développement ne se compare pas à d'autres qu'à eux, leurs traitements sont uniformes entre eux. De plus, même si le traitement est égal entre deux pays, les options fondamentales en termes d'orientation sociale et politique d'un pays peut être un désavantage par rapport à un pays qui a les mêmes données de base.

9. — Le nombre et la teneur des critères de bonne exécution peuvent varier en raison de la diversité à la fois de la structure institutionnelle des États membres et des problèmes auxquels ils se heurtent. Les critères se limiteront à ceux qui seront nécessaires pour évaluer la mise en œuvre du programme et garantir ainsi que les objectifs de ce dernier seront atteints. Il ne s'agira normalement que: i) de variables macroéconomiques; ii) des critères nécessaires à l'application de dispositions spécifiques des Statuts ou de politiques adoptées dans le cadre de celles-ci. Les critères de réalisation pourront, dans des cas exceptionnels seulement, être liés à d'autres variables lorsque celles-ci seront essentielles à l'efficacité du programme de l'État membre en raison de leur incidence macroéconomique.

17. John WILLIAMSON, *The Lending Policies of the IMF*, Institute for International Economy, Washington, août 1982.

18. HOOKE, *op. cit.*, p. 47.

Les économistes du Fonds trouveront matière à œuvrer dans le cadre de ce paragraphe. C'est cependant une limitation pour eux. D'ailleurs, elle n'est pas nouvelle puisque c'est une pratique établie depuis le début des années 1950 qui a été confirmée par le paragraphe 6 de la décision du Fonds du 20 septembre 1968.

C'est suite aux revendications des pays du Tiers-Monde que les troisième et quatrième phrases ont été rajoutées, afin qu'une organisation internationale comme le Fonds puisse s'introduire le moins possible dans les politiques micro-économiques d'un pays. De plus, cette limitation des critères d'ajustement doit se lire en parallèle avec le paragraphe précédent de cette décision: non seulement ces critères doivent-ils être le plus limités, mais, en plus, ils ne peuvent dépasser ceux qui ont été imposés aux autres pays dans les mêmes conditions.

Cela dit, quelles sont les qualités juridiques des critères contenus dans ces accords? Ces critères doivent être objectifs, précis ou définis, limités et indicatifs.¹⁹ Ces critères sont toujours objectifs en ce sens qu'il ne peut y avoir de surprise pour l'État membre de se voir suspendre de nouvelles transactions, ces critères ne pouvant porter à interprétation. Ils sont précis quand leur non-respect découle clairement d'un acte du pays membre, telle la transgression de l'engagement de ne pas imposer de restrictions sur les transferts de capitaux. Ils sont définis lorsqu'un montant est fixé, tel un pourcentage de l'inflation maximum qui peut être atteint. Les critères sont limités aux éléments nécessaires à l'amélioration souhaitée de la situation du pays, limités aux variables macroéconomiques²⁰ seulement, et limités aux dispositions spécifiques contenues dans les Statuts du Fonds, telle la non-imposition de restrictions sur les échanges internationaux. Ils sont indicatifs parce qu'ils ne présentent pas de façon exhaustive tous les éléments nécessaires à la réussite du programme: ils indiquent les principaux critères qui serviront à évaluer le respect ou non de l'engagement dans son entier.

10. — Dans les programmes dont la durée est supérieure à un an, ou lorsque le pays membre n'est pas en mesure d'établir à l'avance un ou plusieurs critères de réalisation pour tout ou partie de la durée du programme, une clause prévoira qu'il sera procédé à un examen permettant de s'entendre avec le pays concerné sur les dispositions nécessaires pour la période restant à couvrir. En outre, dans les cas exceptionnels où l'un des éléments fondamentaux d'un programme ne peut être retenu comme critère de réalisation au début d'une année de programme, en raison du caractère trop incertain des grandes tendances économiques, il est prévu que le Fonds procédera à une évaluation des politiques appliquées par le pays membre sur le plan macroéconomique et, si nécessaire, s'entendra avec lui sur de nouvelles dispositions. Dans ces cas exceptionnels, le Directeur général informera les administrateurs, de la manière appropriée, des questions qui devront faire l'objet de cet examen.

19. Manuel GUITIAN, *La conditionnalité au Fonds Monétaire International*, Série des brochures du Fonds Monétaire International (38-F), Washington, 1981, pp. 36-38.

20. Le Fonds évite de prendre position sur la répartition de la charge d'ajustement entre les différents segments de la population.

Ce paragraphe de droit nouveau vient compléter le paragraphe 2 qui permet maintenant les accords de facilité élargie à plus long terme. Ce paragraphe sert au Fonds pour démontrer que l'entente de confirmation ne peut avoir de caractère juridique comme le prévoit le paragraphe 3 puisque cette entente doit être renégociée périodiquement à l'intérieur de la durée d'un tel accord.

Il se peut aussi que ce paragraphe serve dans les cas où l'année de planification économique du pays membre ne coïncide pas avec la période de l'accord.²¹

11. — Les services du Fonds analyseront et évalueront les résultats des programmes financés par les ressources générales du Fonds dans les tranches de crédit à l'occasion des consultations au titre de l'article IV et, s'il y a lieu, à l'occasion de demandes ultérieures des ressources du Fonds.

Le but de ce paragraphe vise les évaluations faites après l'expiration d'un accord et exprime à quel point pour le Fonds l'ajustement prime de loin sur le financement, le second devenant un moyen du premier. Ces évaluations se font dans le cadre des consultations que doivent tenir les parties.

12. — Les services du Fonds effectueront, de temps à autre, à l'intention du Conseil d'administration, des études des programmes à l'appui desquels ont été approuvés des accords de confirmation afin d'évaluer ces programmes, d'établir dans quelle mesure ils correspondent aux besoins et de mesurer l'efficacité des moyens d'action des gouvernements, la bonne exécution des programmes ainsi que les résultats obtenus. Ces études permettront au Conseil d'administration de décider de l'époque à laquelle il peut être opportun de procéder à un nouvel examen général de la conditionnalité.

Ces consultations et examens sont plus vastes que ceux du paragraphe précédent et visent l'amélioration des programmes de conditionnalité dans leur ensemble. En 1983, 1984 et 1986, par décision de son Conseil d'administration, le Fonds a réitéré sa décision de maintenir la décision de 1979 telle que formulée, la déclarant appropriée dans les circonstances actuelles.²² D'ailleurs, la dernière décision, contrairement aux autres qui fixaient la date de la prochaine révision, déclare que le Fonds procédera en temps opportun à la révision de la conditionnalité.

II — L'ACCORD DE CONFIRMATION, TRAITÉ INTERNATIONAL ?

Au strict plan juridique, un accord de confirmation est une décision du Fonds de prêter des DTS. Le premier avril 1978, cette expression a été définie à l'article XXX, section b).

Par accord de confirmation, il faut entendre une décision par laquelle le Fonds donne à un État membre l'assurance qu'il pourra, conformément à ladite

21. HOOKE, *op. cit.*, p. 48.

22. Décisions 7558-(83/156), 7857-(84/175) et 8192-(86/13), *Recueil de décisions du Fonds Monétaire International*, dixième édition, Fonds Monétaire International, Washington, 1983.

décision, effectuer des achats au Compte de ressources générales pendant une période spécifiée et jusqu'à concurrence d'un montant spécifié.

Pour les fins de la présente discussion, l'expression « accord de confirmation » pourra, suivant le sens, se limiter à la décision du Fonds ou inclure également la lettre d'intention du pays membre qui demande un accord de confirmation.

Le paragraphe 3 de la décision de 1979 exclut que l'accord de confirmation soit un accord international, c'est pourquoi il est convenu que tant la lettre d'intention que l'accord n'auront pas de connotation contractuelle. Nous examinerons ensemble les raisons qui poussent le Fonds à ne pas considérer l'accord de confirmation comme un accord international et nous discuterons de ces raisons.

A — Raisons juridiques

Lorsqu'il était autrefois question des accords de confirmation, le style contractuel faisait rapidement surface. Ainsi, étaient employés les termes « conclu », « convenu », « un accord avec un pays » et « conditions obligatoires ». ²³ Sans avoir pu en consulter, le Fonds fournit des blancs de tels accords et dans lesquels on peut s'apercevoir que les expressions utilisées de nos jours sont plus souples: « Le FMI a approuvé un accord de confirmation », « le FMI donne son agrément à cet accord », « le pays restera en rapport étroit », et « le pays aura le droit d'acheter du Fonds ». Autrefois, une présomption pesait dans le sens de l'existence d'un accord contractuel. Aujourd'hui, la situation est moins tranchée. De toute évidence, les raisons juridiques invoquées tentent de faire peser la balance dans le sens que l'accord ne peut avoir de connotation contractuelle. À ces raisons juridiques, s'ajouteront ensuite des raisons d'ordre pratique. ²⁴

1. *L'imprécision des critères*

Au strict plan juridique, pour constituer un accord formel, les politiques économiques devraient être bien spécifiées dans l'accord. Or, le Fonds justifie sa décision de nier le caractère juridique de tels accords en ce que la lettre d'intention qui précède la conclusion de l'accord de confirmation et qui en fait par la suite partie contient un grand nombre de politiques économiques trop imprécises pour constituer un engagement de nature contractuelle.

Pourtant, lors de l'étude du paragraphe 9 de la décision de 1979, nous avons remarqué que les critères doivent justement être assez précis afin qu'un débat n'ait pas lieu pour déterminer si le critère a été ou non transgressé. D'ailleurs, des mesures d'ajustement contenues dans la lettre d'intention, le Fonds retient de préférence comme critères ceux qui sont quantifiables. À l'exception des mesures d'ajustement floues qui n'ont pas été reprises dans l'accord de confirmation et

23. Joseph GOLD, *L'importance du caractère juridique des accords de confirmation du Fonds*. Série des brochures du Fonds Monétaire International (35-F), Washington, 1980, p. 4.

24. Tous les motifs invoqués par le motif à cette fin par le Fonds sont tirés du livre de Joseph Gold, *op. cit.*

auxquelles on fait référence de façon subsidiaire (puisque la lettre est annexée à l'accord), tous les autres critères sont suffisamment précis pour faire partie d'un accord de nature contractuelle.

2. Les mesures non spécifiées lors de la conclusion de l'accord

Le paragraphe 2 de la décision de 1979 prévoit qu'un accord peut être, à certaines conditions, porté à trois ans. Suivant le paragraphe 10, l'accord devra contenir une clause stipulant un nouvel examen qui conduira à une entente pour la période à venir. Compte tenu de l'avènement de la Facilité d'ajustement structurel²⁵ depuis quelques mois et de l'accord élargi, les accords où l'on « convient de convenir » plus tard risquent de se multiplier. Le Fonds se sert de cet argument pour déterminer qu'il ne peut s'agir d'un accord contractuel.

De façon pratique, il est aisé d'accepter cette disposition puisque le climat économique change rapidement et que de nouveaux critères de réalisation peuvent alors mieux cadrer. Bien que le Fonds puisse avoir raison pour ce motif, il n'en demeure pas moins que pour la partie de temps couverte par les critères de réalisation contenus dans l'accord, celui-ci pourrait être un traité jusqu'à ce qu'il doive être renégocié, après quoi l'on pourrait considérer la nouvelle entente également comme un traité. Ce motif peut donc être contourné si le Fonds le désirait. D'ailleurs, ce n'est pas parce que l'accord n'a pas une connotation juridique qu'il pourra être plus facilement renégocié; si les négociations achoppaient, que l'accord soit contractuel ou pas, l'accord se terminerait abruptement.

3. Pour éviter les conflits avec les organisations internationales

Le risque existe également pour le Fonds d'entrer en conflit avec d'autres organisations internationales dans des sphères de leurs compétences. À titre d'exemple, lors de la déclaration des mesures d'ajustement, le pays afin de dresser un tableau complet de sa situation économique, abordera les mesures en matière de commerce qu'il entend adopter. Or, le commerce n'est pas du ressort de la compétence internationale du Fonds. Si l'accord devenait public, le Fonds ne pourrait ainsi fixer directement des quotas commerciaux comme critères de réalisation. L'avantage de l'absence de connotation contractuelle d'un accord qui fait référence à une lettre d'intention ainsi rédigée permet ainsi au Fonds de tenir compte de déclarations qui ne sont pas de sa juridiction sans que l'on puisse lui en faire reproche de l'avoir incorporé dans un traité international.

4. Les obligations de surveillance

Le Fonds soutient que si l'accord de confirmation était une convention internationale, il serait tenu de surveiller de façon continue la réalisation ou non de toutes et chacune des déclarations contenues dans la lettre d'intention. Cet argument ne saurait peser lourd, car rien en droit international n'oblige un pays ou une organisation internationale à surveiller l'autre partie contractante. De plus, curieuse-

25. Il s'agit d'une nouvelle mesure annoncée en mars 1986 qui a connu des décaissements de près d'un milliard de DTS en 12 mois. — *Bulletin du FMI*, édition spéciale de septembre 1987 (Supplément consacré au Fonds).

ment, le Fonds fait grand état de son rôle de surveillance dans son rapport annuel de 1986.²⁶

Inversement, cette raison peut nous laisser inquiets en ce qu'une organisation de la taille du Fonds justifie ainsi sa position. Le travail de surveillance d'un prêt d'une telle ampleur ne peut s'effectuer seulement en partie.

5. *Une lettre d'intention ne peut constituer un contrat*

D'abord, selon le Fonds, un tel accord ne peut être un accord contractuel international, puisqu'un accord de confirmation est une décision du Fonds adoptée après qu'un pays ait fait connaître ses intentions. Il est fait mention par Gold²⁷ que la lettre d'intention contient les politiques que le pays entend mettre en branle et qu'il sollicite l'appui du Fonds à cette fin (à noter cependant que l'énoncé des politiques n'est pas conditionnel à l'obtention d'un accord de confirmation).

C'est comme si les volontés des parties ne se rencontraient pas, que l'accord de confirmation est une décision désintéressée qui fait suite à une déclaration de mesures d'ajustement d'un pays elle aussi faite sans arrière-pensée. Il y a cependant fort à parier qu'un pays ne tiendrait pas de tels propos de façon aussi désintéressée qu'on le laisse croire si le prêt ne lui était pas accordé. D'autant plus que comme l'a fait remarquer le Directeur général du Fonds en 1984,²⁸ certains pays se servent du Fonds comme d'un bouc émissaire responsable de l'austérité des mesures d'ajustement prises. Pour ces pays la lettre d'intention a sûrement un caractère obligatoire.

6. *Définir le caractère obligatoire des critères de réalisation et le caractère non obligatoire des mesures d'ajustement*

La lettre d'intention contient un ensemble de mesures d'ajustement que le pays entend mettre sur pied. Quelquefois même, cette lettre précise que si le pays ne rencontre pas telle ou telle mesure d'ajustement il s'abstiendra de demander des ressources au Fonds.

Parmi les mesures d'ajustement suggérées par le pays et pour lesquelles il n'a pas précisé qu'il s'abstiendrait s'il ne les rencontrait pas au sens précité plus haut, le Fonds retient alors des mesures à titre de critères de réalisation qui, transgressés, entraînent des conséquences directes pour leur pays membre.

Les autres mesures mentionnées par le pays et non retenues par le Fonds à titre de critères de réalisation ne sont pas pour autant banales, elles gardent toute leur importance. Cela dit, il est avantageux, suivant le Fonds, que l'accord n'ait pas une valeur légale, car, à ce moment, l'on n'exclut pas ces autres mesures.

Cet argument peut être contesté car si c'est à la suggestion du Fonds que le pays met de l'avant certaines mesures sans pour autant leur accorder de l'importance, il n'y aurait qu'à prévoir dans un tel cas que cette obligation n'a pas ou peu de

26. *Rapport annuel 1986 du Fonds Monétaire International*, Fonds Monétaire International, Washington, 1986, pp. 40 à 44.

27. Joseph GOLD, *L'importance du caractère juridique des accords de confirmation du Fonds*, Série des brochures du Fonds Monétaire International (35-F), Washington, 1980, p. 22.

28. Discours prononcé en juin 1984 par M. Jacques de Larosière.

conséquence majeure si elle n'est pas respectée, mais que toutes prises ensemble ont un certain poids.

7. *Le droit d'annuler une convention*

Même si ces accords ne sont pas contractuels, le Fonds a reconnu que ses propres décisions que constituent ces accords ne pourraient être annulées par lui-même, à l'exception, bien sûr, de ce qui suit: seule une utilisation impropre de ses ressources par le membre pourrait emmener le Fonds à le forcer à suspendre l'exécution de l'accord. Le pays membre peut cependant annuler cet accord comme l'a reconnu le Fonds. Il s'agit, à notre avis, d'une raison valable justifiant de ne pas considérer l'accord de confirmation comme étant un accord international ferme.

Strictement en droit civil, un tel accord ne serait pas un contrat car ce serait ce qui est appelé une clause purement protestative. En common law, il s'agirait d'un contrat illusoire, ce qui veut dire qu'il ne peut y avoir de contrat.

B — Raisons pratiques

1. *Éviter d'engager l'intérêt national*

À l'intérieur des pays membres, une telle déclaration de caractère non juridique est d'intérêt pour deux principales raisons. D'abord, le pays membre doit rester maître de son développement économique et pour ce faire, il ne doit pas officiellement aliéner une partie de sa souveraineté au profit d'une organisation internationale. Si l'accord de confirmation avait une connotation contractuelle, il serait possible alors à l'opposition politique d'agiter l'opinion publique en accusant le gouvernement d'avoir agi ainsi. Point n'est besoin de rappeler que la souveraineté d'un État a été à travers les âges une cause de mobilisation générale.

Aussi, s'il s'agissait d'un accord international, il faudrait que pays soumette ce traité aux instances délibérantes et constitutionnelles de ratification de l'accord. Encore pour les mêmes raisons, ce processus ne serait sûrement pas sans créer de heurts majeurs.

2. *Éviter au pays de ne pas respecter des obligations internationales*

Pour l'image extérieure du pays membre, il est d'intérêt de ne pas soumettre cet accord à la guillotine juridique. Advenant des modifications subites dans la situation économique mondiale et par conséquent nationale, le pays ayant adhéré à un accord de confirmation ne pourra être taxé de ne pas respecter ses engagements internationaux s'il n'en avait plus le choix. Ce faisant, le pays membre évite l'application rigoureuse contenue dans le premier paragraphe de l'article 60 de la Convention de Vienne sur le droit des traités:²⁹

Une violation substantielle d'un traité bilatéral par l'une des parties autorise l'autre partie à invoquer la violation comme motif pour mettre fin au traité ou suspendre son application en totalité ou en partie.

29. Michel LEBEL et autres, *Droit International Public*, Montréal, Thémis, 1978, p. 93 et ss.

Cette attitude est quand même discutable à la lumière de l'article 62 de cette même convention :

Un changement fondamental de circonstances qui s'est produit par rapport à celles qui existaient au moment de la conclusion d'un traité et qui n'avait pas été prévu par les parties ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin au traité pour s'en retirer, à moins que :

a) ...

b) ce changement n'ait pour effet de transformer radicalement la portée des obligations qui restent à exécuter en vertu du traité.

Ce dernier article offre tout de même un moyen de défense à ceux que la crainte de la désapprobation mondiale hante. Encore faut-il pour ces derniers prouver que la situation s'est radicalement transformée. Comme le rappelle avec raison Gold,³⁰ dans certains cas, il peut être difficile de départager l'inaction du gouvernement des facteurs d'influence extérieure et de tels débats à l'intérieur du FMI ne feraient qu'envenimer l'atmosphère qui doit y régner.

Le Fonds préfère retenir une solution non bruyante que nous examinerons plus loin, à savoir la suspension de versements advenant le non-respect de critères de réalisation, d'autant plus qu'il n'existe pas de tribunal d'arbitrage dans le cadre de l'application des accords de confirmation : le Fonds préfère demeurer juge et partie. Pour le Fonds, c'est souhaitable de continuer d'agir ainsi et de rétablir dans ses droits le pays dès que sa situation économique toute fragile s'améliore.

3. *Éviter encore plus d'imprécision*

Si le Fonds était disposé à maintenir qu'un accord de confirmation imposait aux pays membres des obligations aux termes desquelles ils seraient tenus de réaliser les objectifs et d'appliquer les politiques déclarées dans leur lettre d'intention, les membres auraient peut-être tendance à en dire le moins possible au sujet desdits objectifs et politiques et à rédiger en termes aussi vagues que possible les éléments qu'ils seraient disposés à fournir.³¹

Il convient de répondre à ce qui précède deux choses : la lettre d'intention est, on peut s'en douter, suggérée par les membres des missions du Fonds ou tout au moins par des économistes nationaux ; et il est toujours loisible au Fonds de refuser un accord de confirmation si la lettre d'intention, jugée trop imprécise, va à l'encontre des conditions jugées acceptables par lui.

De façon pratique, il y a fort à parier qu'une lettre d'intention doit être suggérée par des économistes du Fonds ; il serait donc impensable, à ce moment, qu'ils aient suggéré des politiques vagues qu'ils ne pourraient juger acceptables lorsque le pays leur fait tenir cette lettre pour acceptation. S'ils ont suggéré et que le pays n'a pas reproduit ces politiques dans sa lettre d'intention, le Fonds est toujours

30. Joseph GOLD, *L'importance du caractère juridique des accords de confirmation du Fonds*, Série des brochures du Fonds Monétaire International (35-F), Washington, 1980, p. 7.

31. *Ibid.*, p. 20.

en position de refuser l'accord de confirmation. Il n'y aura alors aucune publicité pouvant risquer de discréditer qui que ce soit dans ce dernier scénario.

4. *Éviter de ne pas recourir au Fonds*

Finalement, un autre argument avancé par le Fonds est de dire que si les accords avaient un caractère contractuel, les pays préféreraient, ou bien présenter des politiques économiques encore plus ambiguës, ou parfois, envisageraient de ne pas s'engager, ne voulant pas risquer leur crédibilité internationale.

Quant à l'ambiguïté, nous en avons traité plus haut. Quant au risque de ne pas traiter avec le Fonds, il diminue car les pays, ou bien ne peuvent aller ailleurs (quoique certains s'abstiennent obstinément), ou bien doivent s'adresser aux banques privées qui exigent de plus en plus des accords de confirmation entre le Fonds et ce pays avant de prêter. À notre avis, le caractère juridique ou pas d'un accord de confirmation aura de moins en moins d'influence sur l'adhésion ou pas des pays à un accord de confirmation, puisque les pays n'auront bientôt plus le choix.

5. *Éviter la publicité d'un accord*

Un des principaux effets pratiques du paragraphe 3 est d'éviter la forme prescrite pour les accords internationaux par les traités en ce domaine. De façon encore plus importante, le Fonds et le pays membre évitent l'écueil de l'article 102 de la Charte des Nations Unies qui prévoit :

Tout traité ou accord international conclu par un membre des Nations Unies après l'entrée en vigueur de la présente Charte sera, le plus tôt possible, enregistré au Secrétariat et publié par lui.³²

Le Fonds préférant jouer le rôle du banquier muet et discret, il est aussi avantageux pour le pays membre de ne pas publiciser un accord où il s'engage à prendre telle ou telle mesure afin de pouvoir emprunter. Si, réellement, le Fonds joue le rôle du banquier, il oublie cependant son rôle d'institution publique. Il s'agit ici d'une question de pure politique.

6. *La souplesse*

Le Fonds retient enfin comme raison du caractère non contractuel des accords que ceux-ci doivent être administrés avec souplesse, que des dérogations aux critères de réalisation sont souvent permises par le Fonds et que ces critères sont souvent modifiés. Qu'à cela ne tienne, un accord contractuel pourrait tout aussi bien être modifié et administré avec souplesse. Une lettre permettant une dérogation s'écrit tout aussi bien dans le cadre contractuel que non contractuel.

En conclusion, à notre avis, en plus de quelques justifications pratiques valables, deux raisons juridiques, à savoir d'éviter les conflits avec d'autres institutions internationales et le droit d'annuler unilatéralement qui équivaut à une condition purement potestative, justifient cette décision de ne pas donner de caractère juridique aux accords de confirmation.

32. LEBEL, *op. cit.*, p. 739.

III – SI L'ACCORD DE CONFIRMATION N'EST PAS UN TRAITÉ, DE QUOI S'AGIT-IL ?

Si la décision de ne pas qualifier l'accord de confirmation de traité ayant une connotation juridique se justifie, comment peut-on tout de même qualifier l'accord de confirmation ? Le *Gentleman's Agreement*, la déclaration unilatérale obligatoire et l'accord non exécutoire sont des concepts juridiques internationaux qui se rapprochent de l'accord de confirmation, mais sans le cerner définitivement.³³

Le *Gentleman's Agreement* est un accord non exécutoire par voies légales. Or, la lettre d'intention ne contient aucun énoncé que le pays entend se lier au Fonds et qu'il respectera ainsi les objectifs et politiques fixés. Puisqu'un accord de confirmation ne contient pas d'intention de se lier, ce ne peut être un *Gentleman's Agreement*.

La déclaration unilatérale obligatoire est, comme son nom l'indique, une déclaration faite par un État qui a pour effet de créer des obligations juridiques. Or, pour les mêmes raisons que pour le *Gentleman's Agreement*, ni dans la lettre d'intention, ni dans l'accord de confirmation, ne retrouve-t-on l'intention d'être lié définitivement ; qui plus est, il est spécifiquement mentionné dans les décisions de 1968 et 1979 que l'accord de confirmation n'est pas un accord international et que ni la lettre et ni l'accord n'auront de connotation contractuelle.

« Un accord peut être non exécutoire parce que les parties n'avaient pas l'intention de donner naissance à des obligations juridiques, ou il peut être non exécutoire même si elles avaient cette intention. Dans ces derniers cas, le caractère non exécutoire résulte d'une règle de droit qui donne effet à une politique particulière qui l'emporte sur la volonté des parties. »³⁴ Ce n'est pas parce que les parties n'ont pas, dans le cadre d'un accord de confirmation, l'intention de consentir une obligation, qu'elles n'en consentent pas pour autant. Vu le fait que le Fonds a un certain pouvoir de forcer l'autre partie à respecter ses intentions, soit de le déclarer irrecevable comme nous le verrons plus loin ou de publier un rapport sur ce pays comme le prévoit l'article XII, section 8 des Statuts, cela exclut que l'accord de confirmation soit un accord non exécutoire. Le pouvoir de sanction, dont le Fonds ne se sert pas, a comme conséquence que l'accord non exécutoire, que l'on pourrait plus facilement appeler, « engagement d'honneur », ne peut pas tout à fait servir à décrire l'accord de confirmation.

Ne pouvant classer le véhicule de la conditionnalité, soit l'accord de confirmation, dans une catégorie particulière, nous devons revenir à la définition du Fonds de le cataloguer comme une décision. Cela choque la logique, mais le Fonds en a « décidé » ainsi.

En résumé, le Fonds est lié par une décision unilatérale qu'il a prise. Il possède la faculté non pas de révoquer l'accord, mais d'en suspendre son exécution ou, en vertu de ses Statuts, de déclarer le pays irrecevable. Quant à ce dernier, le pays est

33. GOLD, *op. cit.*, pp. 22-29.

34. GOLD, *op. cit.*, p. 22.

admissible à une ligne de crédit sans avoir pour autant l'intention d'être lié au Fonds, jusqu'à ce qu'il décide du contraire ou qu'il ne respecte plus ses politiques précédemment annoncées dans sa lettre d'intention.

IV – LE NON-RESPECT DES CONDITIONS CONTENUES DANS LES ACCORDS DE CONFIRMATION

Bien que cette étude se concentre sur les aspects juridiques de la conditionnalité, il est bien difficile d'ignorer les conséquences politiques et économiques découlant du non-respect, par un pays membre, des conditions qui se retrouvent dans un accord de confirmation. Étudions d'abord strictement les sanctions légales.

A — Les sanctions légales

D'abord, il convient de dire que le Fonds n'a pas une politique des sanctions pour manque à une obligation, et cela pour trois raisons. Premièrement, parce que l'utilisation fréquente de recours n'encouragerait pas l'observation des normes juridiques et pourrait même entraîner l'effet contraire, deuxièmement, parce que le pays qui proposerait une telle sanction pourrait se voir servir la même médecine par le pays visé lorsqu'il aurait réintégré les rangs, troisièmement parce que l'utilisation d'une sanction pourrait avoir une conséquence encore plus vive contre ce pays vu l'effet d'entraînement politique d'une sanction.

Plus spécifiquement en matière d'accords de confirmation, même s'il en aurait théoriquement le pouvoir, le Fonds ne s'est jamais réservé le droit d'annuler un tel accord. Bien au contraire, il l'a expressément reconnu aux pays membres. Cette affirmation ne fait cependant partie que des décisions du Conseil³⁵ et non des règles ou des Statuts.

La sanction ultime au cas de non-respect d'un accord de confirmation, dont principalement les conditions qui y sont rattachées, est le droit de suspendre le pays membre de son droit de tirages. Cette sanction est définie dans les Statuts à l'article V, section 5.

Si le Fonds estime qu'un État membre utilise les ressources générales du Fonds d'un manière contraire aux buts du Fonds, il adresse à cet État membre un rapport exposant ses vues et lui fixant un délai de réponse approprié. Après avoir présenté ce rapport à l'État membre, le Fonds peut limiter l'utilisation par cet État membre des ressources générales du Fonds. Si, dans le délai prescrit, aucune réponse au rapport n'a été reçue de l'État membre, ou si la réponse reçue n'est pas satisfaisante, le Fonds peut continuer à restreindre l'utilisation par l'État membre des ressources générales du Fonds ou, après un

35. Décision no 270-(53/95) du 23 décembre 1953, modifiée le 27 avril 1959 et le 20 février 1961, *Recueil de décisions du Fonds Monétaire International*, dixième édition, Fonds Monétaire International, Washington, 1983.

préavis raisonnable, déclarer qu'il n'est plus recevable à utiliser les ressources générales.

Afin d'apporter de la souplesse à cette règle dure, le Fonds, en 1946, a adopté les règles K en matière de limitation de l'accès aux ressources du Fonds. Ces règles ont été légèrement modifiées en 1978. La règle K-2 prévoit une sanction mitigée.

Lorsque le Conseil d'administration est habilité par les Statuts à déclarer un membre irrecevable à utiliser les ressources générales du Fonds, il peut s'abstenir de faire une telle déclaration et indiquer à quelles conditions et dans quelle mesure ce membre peut utiliser les ressources générales.

Afin de compléter l'article V, section 5 des Statuts et la règle K, le Conseil d'administration a adopté d'autres décisions, dont l'une venant préciser que si un rapport est en préparation dans le but de déclarer le pays irrecevable à utiliser les ressources du Fonds, ce pays est également irrecevable pendant ce temps à déposer toutes nouvelles demandes.³⁶

Malgré toutes ces précautions, l'exercice dans les faits de ces pouvoirs est presque toujours demeuré théorique pour les mêmes raisons qui ont poussé le Fonds à ne pas avoir une politique de sanctions.

Lorsque l'accord de confirmation contient des critères de réalisation quantifiables comme cela devrait être le cas, ces critères constituent le meilleur moyen dont dispose le Fonds pour protéger ses ressources. Si le critère n'est pas rencontré, de façon automatique, le pays ne peut plus effectuer de transactions en vertu de cet accord de confirmation. Cette application technique de l'accord ne nécessite pas de notifier le Conseil, ni que celui-ci prenne une décision, et ne fait pas l'objet d'une publicité néfaste pour ce pays.³⁷ Cela est tellement vrai qu'il est pratiquement impossible de savoir si cette technique est souvent utilisée.

Même s'il contrevient à son accord de confirmation, il est important ici de noter que le pays n'est pas pour autant considéré comme « utilisant les ressources générales du Fonds de façon contraire aux objectifs du Fonds. » Il n'est pas alors jugé.

Si le Fonds désirait pousser plus loin les sanctions contre ce pays, il pourrait hausser le ton en utilisant les dispositions de la règle K dans un premier temps et ensuite, se servir des Statuts.

B — Les sanctions économiques et politiques

Sur le plan politique, un pays subissant l'opprobre du Fonds est comme un pays qui subit l'opprobre des autres pays membres. Cela tient du fait que les délégués nationaux qui font partie du Conseil d'administration reçoivent des instructions de leurs gouvernements respectifs. Si un pays est déclaré irrecevable

36. Joseph GOLD, *La primauté du droit au Fonds Monétaire International*, Série des brochures du Fonds Monétaire International (32-F), Washington, 1980, p. 34.

37. *Ibid.*, p. 35.

dans ses demandes de transactions avec le Fonds, c'est parce que les membres en ont décidé ainsi et que chaque pays est mis au fait et d'accord avec une telle décision.

Le pays « réprimandé » peut aussi être l'objet de « représentations. » Celles-ci reposent sur l'article XIX, section 2 d) des Statuts qui prévoit que le Fonds peut faire des représentations auprès d'un pays qui a permis au pays « réprimandé » d'utiliser ses droits de tirages spéciaux. Il y a fort à parier que le Fonds, dans de telles circonstances, demandera à ce pays allié du pays « réprimandé » de cesser toutes formes d'aide envers ce dernier.

Non seulement ces États sont-ils d'une certaine façon discrédités à l'endroit du Fonds et des autres pays, mais, en plus, les États ne veulent pas du tout avoir la réputation d'enfreindre leurs obligations. Comme le dit Sir Joseph Gold³⁸ « l'expérience du Fonds et des autres organisations internationales montre que les décisions à caractère réprobateur constituent un jugement international puissant. » Or, l'article XII, section 8 des Statuts permet même au Fonds, lorsque 70 % des voix au Conseil y agrée, de publier un rapport sur la situation monétaire ou sur la situation économique d'un pays, si elles tendent à provoquer un grave déséquilibre dans la balance internationale des paiements. À ces sanctions, peuvent s'en ajouter d'autres allant de la perte temporaire de certains avantages jusqu'au retrait forcé d'un membre du Fonds.³⁹

Au niveau économique, les sanctions peuvent être encore plus brutales. Sans que nous voulions nous attarder sur cette question, il serait bon de souligner l'impact d'une décision commune des pays membres du Fonds d'imposer des sanctions contre un pays récalcitrant. Non seulement le Fonds ne prêterait-il plus d'argent à ce pays, mais les pays qui étaient d'accord avec une telle décision en feraient autant, et les banques privées de ces pays qui se basent sur des opinions du Fonds pour s'exécuter en feraient aussi tout autant. Alors il y aura un manque de devises étrangères dans ce pays, il ne pourra plus importer, ses équipements ne pourront pas ainsi fonctionner longtemps et toute l'économie nationale se paralysera peu à peu. Si le taux de change ne tombe pas alors immédiatement et qu'il est maintenu artificiellement, il se créera un marché noir de devises étrangères qui manqueront sur le marché officiel et les devises étrangères se vendront alors plus cher que sur le marché officiel. Si, en plus, ce pays est, comme il y a bien des chances que ça se produise, en voie de développement et que son agriculture est orientée vers l'exportation, les nationaux auront de la difficulté à se nourrir et les recettes d'importation ne suffiront pas. Rien de moins.

V – CONCLUSION

L'objectif visé par la conditionnalité n'étant pas atteint aux yeux de tous, les économistes ont donc un vaste champ de discussion qu'ils s'emploient à occuper en

38. *Ibid.*, p. 34.

39. Article XXVI, section 2 b), *Statuts*, Fonds Monétaire International, Washington, 1987.

publiant des études plus impressionnantes les unes que les autres. Cela dit, l'analyse juridique que nous venons de terminer est en marge du fondement économique de la conditionnalité, c'est un support.

Il est cependant intéressant de faire des perspectives pour la conditionnalité dans les années à venir. La décision de 1979 sera probablement modifiée. Il sera encore question de la garantie donnée par le Fonds aux banques privées. Et les pays en développement discuteront d'un tribunal indépendant pour trancher les débats entre eux et le Fonds.

Un passage contenu dans le rapport annuel 1986⁴⁰ du Fonds laisse présager que des modifications dans le libellé de la décision du 2 mars 1979 interviendront. Ces modifications seront toutefois mineures.

Les orientations actuelles en matière de conditionnalité ont été fixées en 1979, à l'issue d'un examen approfondi de tous les aspects de la question. Bien que les modalités d'application de la conditionnalité aient considérablement évolué depuis lors, il n'a pas pour autant été jugé nécessaire d'en réviser les principes fondamentaux.

Ces modifications permettraient peut-être de légers aménagements, quoique pour le Fonds, la décision de 1979 est suffisamment souple pour soutenir l'utilisation conditionnelle des ressources.

Une autre modification, de taille cette fois-ci, sera d'envisager la garantie de résultats de la conditionnalité. En d'autres mots, il pourrait être souhaitable que le Fonds donne des garanties aux conditions qu'il impose aux pays en développement. Ainsi, si le pays appliquait les politiques d'ajustement souhaitées par le Fonds, et que les résultats escomptés ne se concrétisent pas, le Fonds transformerait le prêt en don ou rembourserait les banques privées qui auraient prêté à ce pays à la condition que ce dernier s'engage à respecter les mesures suggérées par le Fonds. Ce serait la mise en application par le Fonds Monétaire International des politiques défendues par ce dernier.⁴¹

Finalement, l'élaboration et l'application des décisions du Fonds fera de nouveau discuter les pays en voie de développement qui voient dans la personne internationale du Fonds la partie adverse et le juge. Ceux-ci en discutent depuis plusieurs années.

Or, puisque l'accord n'a pas une portée juridique, celui-ci ne peut être l'objet d'un débat devant une instance impartiale. Ainsi, lorsqu'un différend se pose quant à la contravention à un critère de réalisation, le Fonds est celui qui décide en toute dernière analyse. Certains représentants de pays en développement ont estimé, lors de l'assemblée générale qui a mené à la décision de septembre 1979 qu'il y avait un urgent besoin que soit établi un mécanisme d'appel et d'arbitrage international indépendant pour traiter des cas de litige entre le Fonds et les pays membres sollicitant l'accès aux ressources.

40. *Rapport annuel 1986 du Fonds Monétaire International*, Fonds Monétaire International, Washington, 1986, p. 50.

41. L'HÉRITTEAU, *op. cit.*, p. 132.

Cependant, les votes du Conseil étant répartis proportionnellement aux quotes-parts des pays créanciers, il y a peu de probabilité de voir se concrétiser un tel changement dans un proche avenir. Chose certaine, ces débats plus philosophiques, assortis de débats techniques et économiques sur les critères de réalisation, permettront sûrement au Fonds d'améliorer la conditionnalité contenue dans les accords de confirmation.